

## **Оподаткування доходів фізичних осіб: стан, шляхи вдосконалення**

Важливою складовою системи оподаткування в умовах ринкової економіки є організаційно-правовий механізм оподаткування доходів фізичних осіб. Податок на доходи фізичних осіб є одним з основних видів прямих податків і посідає далеко не останнє місце у формуванні дохідної частини бюджетів провідних країн. Так, у США податок на прибуток підприємств на початку 90-х років забезпечував близько 13 % доходів федерального бюджету, тоді як податок на доходи фізичних осіб – майже 40 %.

Аналіз діючих систем оподаткування доходів фізичних осіб у найбільш розвинених країнах та їх зміни впродовж останніх років дозволяє виявити такі основні тенденції: поступове збільшення розміру неоподаткованого мінімуму, а отже, зниження «поля» оподаткування; прогресивність шкали оподаткування наддоходів; зниження ставок оподаткування середніх і особливо низьких доходів. Так, у США у 1986 році проведена найбільш масштабна податкова реформа. Замість 14 діапазонів доходів, які оподатковувалися за ставками від 11 до 50 %, введені два діапазони із ставками 15 і 28 %. Величина неоподаткованого мінімуму збільшена у два рази і складає 2 тис. дол. на рік. Для громадян, які отримують наддоходи, введена більш висока ставка оподаткування.

Розглядаючи ефективність діючої в Україні у перехідний період системи оподаткування доходів фізичних осіб, акцентуємо увагу на наступному. Починаючи з першої половини 1993 р., оподаткування доходів фізичних осіб здійснювалось відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 26.12.92 (з наступними змінами і доповненнями) та Указів Президента України, якими вводилися нові розміри неоподаткованого мінімуму і ставки оподаткування доходів.

Оцінюючи ефективність регулятивної дії держави у цій сфері, зазначимо, що за останні роки суттєві зміни до системи оподаткування фізичних осіб вносилися вісім разів. Однак вона була і залишається недосконалою. Це стосується порядку визначення,

затвердження і перегляду неоподаткованого мінімуму. Загальновизнано, що віднайдення соціально прийнятного співвідношення неоподаткованого мінімуму і середньодушового доходу або середньої заробітної плати є реальним виявом турботи держави про малозабезпечені категорії працівників. Але, як свідчить аналіз, загальні тенденції щодо впливу підвищення неоподаткованого мінімуму на рівень соціальної захищеності малозабезпечених в умовах нашої дійсності, на жаль, не проявлялися або проявлялися у зворотному напрямі.

За нашими оцінками, переглядаючи систему оподаткування доходів фізичних осіб, владні структури щоразу все більше намагалися не стільки підтримати реальну вартість доходів, скільки збільшити податкові надходження до бюджету за рахунок розширення «поля» оподаткування. Неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб, що нині складає 17 гривень, не переглядався вже п'ять років.

Переважно фіскальний характер діючих в останні роки умов формування прибуткового податку на доходи фізичних осіб, розширення «поля» оподаткування доходів наочно характеризують дані таблиці 1.

**Таблиця 1**

**Порівняльна характеристика зміни умов  
оподаткування доходів фізичних осіб у 1975-1995 рр.\***

Період запровадження неоподаткованого мінімуму, місяць, рік	Неоподатковуваний мінімум (НМ), крб.	Співвідношення НМ і середньої заробітної плати, %	
		при запро- вадженні	при перегляді
1	2	3	4
1975	70	52	28
07.90	100	40	27
04.91	160	44	37
07.91	185	43	15
12.91	400	32	7
05.92	900	16	8
11.92	2300	20	15
01.93	4600	30	8
06.93	13800	24	7
09.93	40000	20	5
	у тис. крб.		

1	2	3	4
12.93	120	15	6
10.94	780	41	18
02.95	1400	33	15
10.95 <sup>1</sup>	1700 <sup>2</sup>	18	-

\* Розраховано з використанням даних статистичних збірників Держкомстату України.

Упродовж останніх років зростало неузгодження співвідношень неоподаткованого мінімуму і середньої заробітної плати працюючих. Якщо у липні 1990 року неоподатковуваний мінімум становив 40 % середньої заробітної плати, то у жовтні 1995 року (останній період запровадження діючого мінімуму) – 18 %. Ще гіршим є зазначене співвідношення у поточному році. Так, номінальна середньомісячна заробітна плата одного працівника у січні-серпні 2000 р. становила 213,18 грн. Це означає, що неоподатковуваний мінімум становив близько 8 % середньої заробітної плати працюючих.

Отже, нижня «планка» доходів, які підлягають оподаткуванню, значно знизилася, що означає розширення «поля» оподаткування. Останнє, за нашими розрахунками, порівняно з 1990 роком розширилося більше ніж утричі.

Не на належному рівні було і залишається законодавче забезпечення порядку визначення і перегляду неоподаткованого мінімуму. Що стосується його величини, то критерії її визначення законодавчо не закріплені. Перегляд цього мінімуму поперемінно здійснювався на підставі Закону, прийнятого Верховною Радою України (1991 р.), Декретів Кабінету Міністрів України (1992 – 1993), поточних Указів Президента України (1994 – 1995) і мав безсистемний характер.

Спроба відновлення втрачених співвідношень неоподаткованого мінімуму і середніх доходів фізичних осіб (середньомісячної заробітної плати) була здійснена лише у жовтні 1994 р. Але бажання владних структур поповнити бюджет, очевидно, пе-

<sup>1</sup> Останній період запровадження діючого неоподаткованого мінімуму.

<sup>2</sup> У зв'язку з грошовою реформою в Україні з вересня 1996 р. неоподатковуваний мінімум дорівнює 17 грн.



реважило попередні наміри. Це було і залишається незрозумілим з огляду на значне знецінення неоподатковуваного мінімуму та прискорене реформування системи оплати житлово-комунальних послуг, яке під прикриттям адресності житлових субсидій для малозабезпечених громадян виявилось не чим іншим, як прихованою підтримкою монопольних цін за рахунок платників податку. Зазначимо, що з початку поетапного підвищення оплати житлово-комунальних послуг почалося синхронне підвищення неоподатковуваного мінімуму (причому не в адекватних розмірах), проведене лише у лютому 1995 року.

Не можна визнати оптимальною і діючу шкалу ставок прибуткового податку з доходів фізичних осіб. Вона була введена Указом Президента України від 21.11.95 «Про внесення змін до Указу Президента України від 13.09.94 № 519» і уточнена у вересні 1996 р. у зв'язку з введенням в обіг національної валюти і деномінацією цін (лист Міністерства фінансів України та Головної державної податкової інспекції України від 12.09.96 № 17- 214/10-6069).

Аналізуючи діючу шкалу ставок прибуткового податку з доходів фізичних осіб, слід звернути увагу на наступне:

- всупереч п. 2 Указу Президента України, на який робиться посилення вище, шкала оподаткування не є прогресивною, якщо її розглядати у рівномірних інтервалах приросту доходів і податків;

- шкала зберігає можливість отримувати наддоходи і продукує збільшення реальної диференціації доходів населення і диспропорції у рівнях заробітної плати;

- невдалим є вибір інтервалів місячного сукупного оподатковуваного доходу, наприклад, 86–170 грн. і 171–1020 грн.

З діючої шкали ставок прибуткового податку на доходи фізичних осіб виходить, що при доході у 170 грн. громадянин повинен заплатити податок 11,5 %, при 1020 грн. – 18,6 %, а при 1700 грн. – тільки 23,1 %. Таким чином, при абсолютній різниці в доході у 1530 грн. (або в 10 разів) різниця у розмірі податку становить лише 11,6 %. Отже, цілком очевидно є необхідність суттєвого перегляду державної політики щодо оподаткування доходів фізичних осіб.

Складовими системи оподаткування доходів фізичних осіб, що пропонуються автором, є: підвищення неоподатковуваного

мінімуму, що унеможливить розширення «поля» оподаткування за рахунок низькооплачуваних категорій працівників; законодавче закріплення порядку встановлення і перегляду неоподаткованого мінімуму, варіантом якого може бути запровадження «коридору» неоподаткованого мінімуму у співвідношенні із середньою заробітною платою або середньодушовим доходом; встановлення нової шкали ставок прибуткового податку з доходів фізичних осіб, яку пропонується побудувати в такий спосіб, щоб вона унеможливила отримання надто високих доходів, які за сучасних умов переважно нічим не виправдані, і не допускала значної диференціації доходів; зниження ставок оподаткування доходів фізичних осіб з низькими і середніми доходами, що має сприяти відновленню купівельної спроможності економічно активного населення; такий порядок оподаткування доходів будь-яких категорій населення, який не стримуватиме мотивації до праці; незмінність ставок оподаткування доходів фізичних осіб упродовж бюджетного року.

Потребує упорядкування система пільг, що нині надаються деяким категоріям платників. Зазначимо, на сьогодні у законодавстві України нараховується майже 50 пунктів, що регламентують пільги за прибутковим податком фізичних осіб. В умовах ринкової економіки, у демократичній правовій державі такий стан неприпустимий.

Реалізація зазначених пропозицій буде мати такі соціально-економічні наслідки, як підвищення мотивації трудової діяльності та сприяння розвитку «середнього» класу, зменшення необґрунтованої диференціації доходів населення.